

УДК 336

Табачун Б. М.,

здобувач, економіст відділу бухгалтерського обліку та звітності Державного вищого навчального закладу "Українська академія банківської справи Національного банку України"

КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ ЯК ЧИННИК НИЗЬКОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

У статті розглянуто поняття та сутність корупції, причини виникнення та поширення корупційних діянь у нашій країні, їх вплив на формування, використання та акумулювання державних фінансових ресурсів. Досліджено функції й основні напрями діяльності незалежного державного органу фінансового контролю та запропоновано певні шляхи протидії корупції.

Ключові слова: корупція, бюджетні кошти, фінансовий контроль, антикорупційне законодавство.

Рассмотрены понятие и сущность коррупции, причины возникновения и распространения коррупционных деяний в нашей стране, их влияние на формирование, использование и аккумуляция финансовых ресурсов. Исследованы функции и основные направления деятельности независимого государственного органа финансового контроля и предложены некоторые пути противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, бюджетные средства, финансовый контроль, антикоррупционное законодательство.

The notion and essence of corruption, causes and spread of corruption in our country, their influence on the formation, accumulation and use of public funds are considered. The functions and focus of an independent state audit and suggests some ways to combat corruption.

Keywords: corruption, public finance, financial control, anti-corruption laws.

Постановка проблеми. Корупція є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, вона негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини, є вкрай негативним явищем, що підриває авторитети держави, суттєво обмежує конституційні права і свободи людини, порушує принципи верховенства права, надає незаконні привілеї корумпованим угрупованням і кланам, сприяє криміналізації та тінізації

економічних відносин, легалізації доходів, нищить духовні, моральні та суспільні цінності.

Головним об'єктом пристрасті для корупціонерів є державний бюджет, державні ресурси та матеріальні цінності. Державний та місцеві бюджети, а також відносини, що мають місце при надходженні, розподілі, перерозподілі та витрачанні бюджетних коштів, є одночасно спокусою для чиновників усіх рівнів та живильним середовищем для поширення корупції. Тому особливу увагу потрібно приділяти постійному, незалежному й об'єктивному фінансовому та адміністративному контролю впродовж всього бюджетного процесу. Лише за таких умов буде можливим стримати розвиток корупції та забезпечити прозорість такого роду відносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Бюджетна корупція сьогодні досягла величезних розмахів. Про це свідчать результати постійних перевірок, які проводять такі державні контролюючі органи, як Державна контрольно-ревізійна служба, Рахункова палата та Генеральна прокуратура. В них – суцільні факти численних порушень у використанні бюджетних коштів. Тут і нецільове використання грошей при виконанні державних програм, і завищення вартості робіт, послуг і матеріальних цінностей, і безкоштовне надання у користування природних і матеріальних ресурсів, заниження орендної платні, незаконна передача державного і комунального майна бізнес-структурам, безпідставне списання матеріальних цінностей, недостачі та ін.

Поряд із практичними діями щодо боротьби з неправомірним використанням бюджетних коштів ведеться значна робота з вдосконалення національного антикорупційного законодавства, яка знайшла свій прояв у працях: О. Плотнікова, О. Терещука, Г. Омельченка, М. Камлика, О. Голосінченка, І. Бураковського та інших. Проте на сьогодні подолання корупційних дій залишається досить значною проблемою для нашої країни. Для цього Україні необхідна антикорупційна стратегія, яка включала б у себе політичні й економічні механізми і протидіяла цьому негативному явищу та викоріненню його передумов.

Мета і завдання дослідження. Визначення причин та місць корупційних діянь, дослідження функцій і основних напрямів діяльності незалежного державного органу фінансового контролю та виявлення шляхів боротьби з корупцією з метою підвищення рівня фінансово-бюджетної дисципліни за використанням бюджетних коштів і фінансових ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Розв'язання проблем ефективної протидії корупції значною мірою залежить від того, настільки правильно і глибоко зрозуміла її сутність. Корупція – це явище, яке, зазвичай, означає використання посадовою особою наданих їй владних повноважень і прав у приватних, корисливих цілях, що суперечить чинному законодавству та моральним засадам. Найчастіше зазначене поняття вживається стосовно державного бюрократичного апарату і політичної еліти. Чинне законодав-

ство, а саме: Закон України "Про боротьбу з корупцією", розглядає корупцію як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовану на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. У Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб визначено, що державна посада – це посада, наділена довірою, яка передбачає зобов'язання діяти в інтересах держави. Державні посадові особи повинні виконувати свої обов'язки і функції компетентно й ефективно відповідно до законів і з повною доброчесністю, а також приймати справедливі та неупереджені рішення. Корупціонер, який обіймає таку посаду, діє всупереч цим вимогам і, зловживаючи довірою держави (а, значить, і наданою йому владою чи посадовими повноваженнями), діє незаконно, недоброчесно, несправедливо, упереджено надаючи при цьому неправомірну перевагу своєму приватному інтересу чи інтересам інших осіб [2].

Враховуючи те, що поняття "корупції" тісно пов'язане з людським чинником, її соціальна сутність проявляється в тому, що вона має соціальну обумовленість, свою соціальну вартість, є економічним і аморальним явищем, а також має властивість постійно видозмінюватися [5].

Окрім соціального аспекту, корупція також впливає як на макроекономічний розвиток країни, так і на сфери політичного життя. Про значення необхідності подолання цього явища свідчить увага до цієї проблеми з боку міжнародних інституцій. Відповідно до показників міжнародної громадської організації по протидії корупції "Transparency International" Україна в 2009 році займала 134-те місце серед 180-ти країн світу за рівнем корупції, і ситуація в державі продовжує погіршуватися [6]. Згідно із зазначеним рейтингом індекс України в цьому році становив 2,5 (за шкалою від 0 до 10, де 0 – вищий рівень сприйняття корупції, а 10 – найменший, разом з тим індекс нижче за межу 3,0 є показником "галоупуючої" корупції). Ще в 2008 році український показник був вищий і становив 2,7. Сьогодні Україна знаходиться на одному ряду з країнами, які вважаються в Європі найбільш корумпованими, при цьому держава оцінюється як така, де методи боротьби з корупцією неефективні, а масштаби корупції зростають [4, с. 299].

Така ситуація з корупцією в Україні, як зазначено у звіті організації, пов'язана з відсутністю прозорості в процесі впровадження антикорупційних заходів, а також з вибірковістю у боротьбі з корупцією: більшість судових справ за корупційні дії порушуються, як правило, проти дрібних чиновників або політичних опонентів владної більшості.

Стосовно нашої держави, то головною групою ризику, схильною до корупції, є ті особи, що володіють дискреційними повноваженнями, або, іншими словами, владою над розподілом будь-яких ресурсів, які не належать їм, але вони прагнуть на власний розсуд розпорядитися ними. Вважаємо, що серед головних стримуючих корупцію чинників можна виділити два: ризик викриття і невідворотність покарання, а головним стимулюючим чинником

до корупції – можливість отримання надзвичайних економічних прибутків з допомогою використання владних повноважень. Невідворотність покарання має бути зумовлена тим, що протиправні факти завжди будуть викриватися, і в цьому контексті найдієвішим органом, що виконує контрольні функції, на наш погляд, має бути орган зовнішнього контролю, тобто такий, що не залежить від будь-якої влади, в тому числі й від виконавчої.

Саме таким незалежним органом фінансового контролю спеціальної конституційної компетенції є Рахункова палата України, яка в ході своєї діяльності здатна надавати і надає об'єктивну та ефективну оцінку діям державних посадових осіб, які порушили закон, а також передає матеріали про такі факти уповноваженим правоохоронним органам для вжиття відповідних заходів. Це різко знижує потенційну привабливість корупції і, таким чином, безпосередньо впливає на причини її виникнення. Беручи участь у протидії корупції в межах своїх повноважень, Рахункова палата України ефективно співпрацює з органами державної влади, зосереджуючи свою увагу передусім на формуванні державної політики щодо протидії корупції під час формування, використання та акумулювання бюджетних коштів. Особливо актуальним таке співробітництво стало на тлі фінансово-економічної кризи, яка через відсутність адекватного реагування згодом може перейти й у соціальну. Без впровадження відповідних заходів соціальні катаклізми неминуче призведуть до дестабілізації державної політики та влади. Таким чином, здійснення фінансового та адміністративного аудиту щодо державних фінансів спрямовано, в першу чергу, на викорінення причин та умов, які сприяють виникненню корупції, шляхом забезпечення прозорості та чистоти роботи державного механізму.

У контексті діяльності Рахункової палати, аналіз її функцій та завдань, які визначені Законом України “Про Рахункову палату”, показує, що питання протидії корупції не є прямо визначені для неї, але робота, яка проводиться Рахунковою палатою, суттєво впливає на зміцнення фінансової дисципліни в Україні та дає змогу розробляти рекомендації щодо вдосконалення системи заходів протидії корупції, пов'язаних як з дохідною, так і з видатковою частиною Державного бюджету України. З цієї метою у 2009 році Рахунковою палатою проведено близько 1 200 перевірок, під час яких здійснено фінансовий аудит понад 900 об'єктів усіх рівнів. Під час проведених Рахунковою палатою контрольно-аналітичних та експертних заходів у 2009 році виявлено незаконне, в тому числі нецільове використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів на загальну суму майже 10,1 млрд. гривень, що вдвічі більше, ніж у попередньому році.

Слід також відзначити, що поза сферою дії незалежного контролю в державі перебувають місцеві фінанси. Повноваження Рахункової палати України, визначені статтею 98 Конституції України, передбачають контроль за надходженням та використанням коштів державного бюджету

[1]. Таким чином, кошти місцевих бюджетів залишаються за межами компетенції Рахункової палати, це відзначено групою держав проти корупції GRECO в оціночному звіті. При опрацюванні проекту "Плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" та державної антикорупційної політики на період до 2011 року урядовій робочій групі надавалися пропозиції Рахункової палати про підготовку законопроекту щодо внесення змін до ст. 98 Конституції України в частині надання Рахунковій палаті повноважень контролю бюджетів органів місцевого самоврядування. Натомість у затвердженому урядом Плані заходів цей важливий захід, який був спрямований на виконання рекомендацій GRECO, відсутній.

Щобільше, в останньому звіті про виконання рекомендацій GRECO, затвердженому в м. Страсбурзі 15 травня 2009 року та опублікованому на сайті цієї організації, міститься інформація, що, беручи до уваги складну процедуру прийняття змін до Конституції, уряд України вдався до ряду інших дій, таких як різні законодавчі ініціативи щодо зміцнення бюджетної дисципліни, а саме зміцнення повноважень контрольно-ревізійної служби, включаючи право контролювати фінансову дисципліну місцевих органів влади. Зазначена інформація суперечить не тільки позиції Рахункової палати та положенням відповідної рекомендації, яка була висловлена GRECO, а й принципам незалежності та об'єктивності при здійсненні контрольних заходів та висвітленні відповідних результатів у ЗМІ, оскільки контрольно-ревізійна служба входить до складу виконавчої гілки влади та є внутрішнім контролером у державі [5].

Узагальнюючи вищевикладене, хотілося б відзначити, що діяльність Рахункової палати сприяє захисту економіки України від зловживань та інших правопорушень у сфері використання бюджетних коштів. У рамках своїх повноважень Рахункова палата взаємодіє з правоохоронними органами в частині розробки комплексу заходів для створення правових основ у боротьбі з корупцією.

Як бачимо, подолання корупції є досить вагомою проблемою для України. Ця ситуація ускладнюється й недосконалістю бюджетного законодавства, яке супроводжується численними юридичними колізіями та прогалинами. Незважаючи на те, що в Україні створена ціла система антикорупційного законодавства, нормативно-правові акти, які входять в її склад, у деяких випадках приймалися безсистемно, без відповідного наукового підґрунтя, у результаті чого виникають постійні протиріччя під час визначення та виявлення корупційних діянь.

Розглядаючи законодавчу базу, можна зазначити, що більшість нормативно-правових актів спрямовані на боротьбу з наслідками корупції та тінізації економіки, а не на запобігання причин їх виникнення. До головних причин, які не дають можливості вирішення проблем корупції під час використання бюджетних коштів та тінізації економіки, можна віднести:

- наявність нечіткого, неузгодженого, суперечливого законодавства й підзаконних актів, які регулюють економічні відносини, що дозволяє неоднозначно трактувати законодавчі норми;
- відсутність єдиної затвердженої антикорупційної стратегії;
- неефективна система оподаткування, що спонукає до корупційних дій та тінізації економіки;
- велика питома вага суб'єктивного чинника в отриманні дозволу на здійснення економічної діяльності, що стимулює потоки неформальної винагороди;
- фактична відсутність реальної політичної волі в рішучій, тотальній боротьбі з корупцією. Багато чого зводиться до декларацій, гасел і дрібних, несистемних дій з виявлення окремих випадків порушення бюджетного законодавства;
- фактична відсутність реальних мій та дій засобів масової інформації, органів влади, авторитетних представників нації зі створення в суспільстві непримиренного відношення до самої суті явища, як корупція, до спокійного, наявного вже на рівні менталітету, відношення до корупції, як до повсякденного, невідворотного явища життя [3].

Для вирішення перерахованих проблем необхідно передусім побудувати просту і прозору систему оподаткування; ліквідувати пільги, які надаються в індивідуальному порядку; спростити дозвільну систему економічної діяльності юридичних та фізичних осіб, а також впорядкувати дії контрольних органів, що допоможе усунути низку причин корупції в суспільстві.

Висновки. В результаті проведеного дослідження можна дійти висновку, що корупція – важка хвороба українського суспільства, соціальна, політична та економічна проблема держави, яка загрожує національній безпеці і суспільному устрою, системно і комплексно впливає на формування й діяльність державних структур і політичних інститутів, на ефективність використання бюджетних коштів, руйнує довіру громадян до влади, ускладнює відносини України з іноземними партнерами, гальмує макроекономічний розвиток та підриває міжнародний імідж країни в цілому. Це відповідно потребує створення системи жорстких антикорупційних заходів, які могли б регулювати сферу діяльності всіх служб, особливо уражених корупцією, і поставити потенційних корупціонерів у жорсткі рамки закону.

Враховуючи досвід роботи Рахункової палати України, слід зазначити, що корупцію подолати можна лише за умови ефективної співпраці органів незалежного контролю з органами всіх гілок законодавчої та виконавчої влади, прозорістю та відкритістю процесів формування та використання державного і місцевих бюджетів, активізації громадськості на боротьбу з цим ганебним явищем, яке загрожує всьому суспільству.

Аналіз проведеного нами дослідження дає підстави стверджувати, що чисельність державних службовців та посадовців різних рівнів значно перевищує їх реальну необхідність. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне докорінно переглянути штатну структуру державних міністерств та відомств й уніфікувати оплату праці відповідних посадовців. Певні кроки в цьому напрямку вже намагалися зробити, але вони так і залишилися лише на папері. Поряд з оптимальним формуванням чисельності службовців пропонуємо проводити "очищення" органів державної влади та місцевого самоврядування від корупціонерів шляхом запровадження спеціальної перевірки відомостей, що подають про себе, особи, які претендують на зайняття державних посад. Керівник установи чи органу, що приймає на роботу, має перевірити відомості про притягнення/непритягнення особи до кримінальної відповідальності та відповідальності за корупційні правопорушення; достовірність інформації про доходи, їх джерела та зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, щодо особи, яка претендує на посаду, та близьких їй осіб; наявність у особи та близьких їй осіб корпоративних прав тощо.

Також вважаємо, що одним із головних шляхів боротьби з корупцією є принцип прозорості та відкритості діяльності державних органів нашої країни, зокрема Рахункової палати. З метою його утримання необхідно проводити постійне інформування громадськості через засоби масової інформації, за допомогою мережі Інтернет про роботу, яка проводиться під час виконання покладених на неї функцій. Крім того, для своєчасного попередження корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, вищі державні службовці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування мають постійно здійснювати профілактичні роботи серед керівників та працівників структурних підрозділів щодо безумовного виконання антикорупційного законодавства, а також запровадити практику проведення інтерактивних семінарів та навчань посадових осіб відповідно до змін нормативно-правової бази.

Стосовно одного з головних нормативно-правових актів з протидії корупції Закону України "Про боротьбу з корупцією", можна зазначити, що інститут притягнення за корупційні діяння лише до адміністративної відповідальності так і не став ефективним засобом протидії цьому явищу. Встановлені цим актом норми адміністративної відповідальності застаріли й не враховують наявні міжнародні стандарти, а їх застосування не дає можливості ефективно запобігати корупційним процесам під час здійснення політичних, правоохоронних, правозастосовних, соціальних та економічних відносин в Україні. Тому пропонуємо залежно від тяжкості здійснення корумпованого діяння передбачити певну кримінальну відповідальність шляхом внесення відповідних змін до зазначеного правового акта.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
2. ЗУ “Про боротьбу з корупцією” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=356%2F95-%E2%F0>.
3. Указ Президента України “Концепція подолання корупції в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/4908.html>.
4. Бураковський І. В. Глобальна фінансова криза: уроки для світу та України [Текст] / І. В. Бураковський, О. В. Плотніков. – Харків : Фоліо, 2009. – 299 с.
5. Невідомий В. І. Як наш незалежний орган фінансового контролю протидіє корупції [Текст] / В. І. Невідомий // Трибуна – 2010. – № 5 – 6.
6. В Україні зашкалює рівень корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cencor.net.ua/go/offer/ResourceID/97156.html>.